Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5488**

17. Wahlperiode 13. 04. 2011

Antrag

der Abgeordneten Helmut Heiderich, Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Peter Altmaier, Hartwig Fischer (Göttingen), Anette Hübinger, Jürgen Klimke, Stefan Müller (Erlangen), Klaus Riegert, Johannes Selle, Sabine Weiss (Wesel I), Dagmar Wöhrl, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU
sowie der Abgeordneten Dr. Christiane Ratjen-Damerau, Harald Leibrecht, Helga Daub, Joachim Günther (Plauen), Michael Link (Heilbronn), Birgit Homburger und der Fraktion der FDP

Illegale Landnahme verhindern, Eigentumsfreiheit schützen, Ernährungsgrundlage in Entwicklungsländern sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ausländische Direktinvestitionen, so genannte Foreign Direct Investments (FDI), können eine große Chance für Entwicklungsländer darstellen. Sie sorgen unter den richtigen Rahmenbedingungen für nachhaltige Wertschöpfung, dringend benötigten Technologietransfer, größere Produktivität, entscheidende Entwicklungsschübe sowie Anschluss und Einbindung der nationalen Wirtschaft in den Welthandel. Derartige Investitionen sind besonders in die Landwirtschaft und den ländlichen Raum dringend notwendig, denn 75 Prozent der Armen leben in ländlichen Gebieten. Steigende Preise für landwirtschaftliche Produkte können für Bauern einen Anreiz schaffen, sich von der Subsistenzwirtschaft ab- und einer marktorientierten Landwirtschaft zuzuwenden. Steigerung der Nahrungsmittelproduktion, neue Anbaumethoden, verbesserter Marktzugang und Entwicklung der Infrastruktur sind Herausforderungen, denen sich jedes Land stellen muss, will es dauerhaft Hunger und Armut beseitigen. Gelingt es, ausländische Direktinvestitionen nachhaltig einzusetzen, können sowohl Regierungen als auch die ansässige Bevölkerung und Investoren davon profitieren. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass ein großer Teil der Wertschöpfung im Entwicklungsland selbst verbleibt.

Die stark wachsende Weltbevölkerung und die damit einhergehende gestiegene Nachfrage nach Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Wohnraum erhöhen den Druck auf fruchtbares Land. Auch Veränderungen in der Energiepolitik und im Konsumverhalten verlangen nach mehr Anbauflächen. In einzelnen Staaten geht die stärkere Konzentration auf nachwachsende Rohstoffe zu Lasten der Nahrungsmittelproduktion. Die Ressource landwirtschaftliche Nutzfläche wird dadurch für Nahrungsmittel immer knapper. Problemverschärfend kommt hinzu, dass durch den Klimawandel immer mehr Flächen durch Erosion und Wüstenbildung unfruchtbar werden. Wie dramatisch diese Entwicklungen sind, zeigen die Nahrungsmittelkrisen der letzten Jahre und eine zunehmende Anzahl von hungernden Menschen auf der Welt. Nach Angaben der Food and Agriculture

Organization (FAO) haben zurzeit knapp eine Milliarde Menschen weltweit nicht genug zu essen. Das Recht auf Nahrung durchzusetzen ist und bleibt damit ein unverrückbares Ziel.

Die gestiegene weltweite Nachfrage nach Anbauflächen hat zu einer Entwicklung geführt, die je nach Bewertung entweder mit „Land Grabbing“ oder „Direct Investment in Land“ überschrieben wird. Darunter werden großflächige Landkäufe oder Landpachtungen für mehrere Jahrzehnte verstanden. Privatwirtschaftliche Akteure, häufig unterstützt durch staatliche oder halbstaatliche Stellen, kaufen oder pachten große Mengen Land in ärmeren Ländern. Vor allem finanzschwache Länder in Afrika und Asien, vereinzelt auch osteuropäische Staaten, haben die verstärkte Nachfrage nach neuen Ackerflächen erfahren müssen. Zu beobachten ist dieser Prozess insbesondere in Staaten mit schwachen demokratischen Strukturen und einer intransparenten Verwaltung. Dabei treten nicht nur Unternehmen aus Industrieländern als Investoren auf, sondern zunehmend auch aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Die Gründe dafür sind vielfältig. Staaten mit großem Bevölkerungswachstum und/oder wenig fruchtbarem Ackerland, wie beispielsweise China und die arabischen Ölstaaten, möchten durch den Anbau von landwirtschaftlichen Produkten die Versorgung der eigenen Bevölkerung mit Lebensmitteln sichern. Andere Akteure verwenden die erworbenen Landflächen insbesondere für den Anbau großer Mengen an Biomasse, aus der z. B. Biodiesel oder Bioethanol gewonnen werden, und nutzen dabei die sehr geringen Bodenpreise. Investitionen werden darüber hinaus auch zur Sicherung von Wasserressourcen getätigt, wodurch vor allem Ackerflächen an Seen oder in der Nähe von Flussquellen attraktiv werden, um so eine möglichst reibungslose und konstante Wasserversorgung zu gewährleisten.

Es gibt positive Fälle, in denen durch diese Investitionen Tausende ortsansässiger Arbeiter beschäftigt werden und ein großer Teil der Wertschöpfung im Lande verbleibt. Aber es gibt auch zahlreiche negative Beispiele, hauptsächlich in Staaten mit gering ausgeprägten Eigentumsrechten und schwachen oder korrupten Regierungen. Dort werden Bauern von ihrem Land vertrieben und können sich nicht dagegen wehren, da es in Entwicklungsländern häufig keine formalen Besitztitel gibt. Das Recht auf Land und die Nutzung der Flächen werden dort über Generationen hinweg vererbt. Dadurch haben die de facto enteigneten Bauern auch keinerlei Anspruch auf etwaige Entschädigungs- oder Ausgleichszahlungen. Auf den so frei gewordenen Flächen werden häufig Monokulturen angebaut. Große Mengen Wasser werden benötigt, um den Ertrag zu sichern. Durch die damit verbundene Umleitung von Flüssen und die Entnahme von Wasser kommt es vermehrt zu Wassernutzungskonflikten, die insbesondere in Subsahara-Afrika zu großen Problemen für kleinere einheimische Farmen werden. Im Zuge von nicht nachhaltiger Plantagenwirtschaft findet auch eine vermehrte Auslaugung der Böden statt. Durch den unsachgemäßen Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln können Böden und Grundwasser angegriffen und geschädigt werden. In einigen Regionen Südamerikas hinterlassen jahrelange Monokulturen Böden, die sich für einen weiteren Anbau nicht mehr eignen. Die Folgen sind Bodenerosion, die Austrocknung von Flüssen und steigende Desertifikation.

Verschärft wird der Konflikt um Land noch dadurch, dass die investierenden Firmen häufig ihre eigenen Arbeiter und Angestellten mitbringen und einheimische Bauern ihre Einkommensgrundlage verlieren. So entstehende soziale Verwerfungen haben das Potential, in gewalttätige Unruhen mit erheblichen politischen Implikationen zu münden. Diese nicht nachhaltige Landpolitik bringt auch seriöse Investitionen in Misskredit. Deshalb kann nur eine transparente und rechtlich einwandfreie Vergabepraxis von Landflächen dazu führen, dass dringend benötigte Investitionen der Bevölkerung zugutekommen und damit soziale und ökologische Folgen berücksichtigt werden.

Belastbare Zahlen, die den Umfang von Landnahmen dokumentieren, sind nicht vorhanden. Die Weltbank hat in ihrem jüngsten Bericht von 2011 zum Thema

„Rising Global Interest in Farmland – Can it yield sustainable and equitable benefits?“ dokumentiert, dass die Nachfrage nach Land 2009 auf rund 56 Mio. Hektar beziffert wird. Eine Studie der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (heute GIZ) aus dem gleichen Jahr registrierte 141 abgeschlossene Verträge über Flächen von 5000 Hektar und mehr. Seit 2004 wurden in Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali und Sudan rund 2,5 Mio. Hektar Land verpachtet, während seit 2006 Verhandlungen über 15 bis 20 Mio. Hektar Land geführt wurden. Die Zielländer erhoffen sich durch die Verpachtung oder den Verkauf ihrer Flächen Investitionen in Infrastruktur, Arbeitsplätze, Devisen und einen wirtschaftlichen Aufschwung.

Damit dies gelingt, müssen bestehende Eigentums- und Nutzungsrechte geachtet werden. Die von den großflächigen Landnahmen am stärksten Betroffenen sind zumeist altansässige Bauern, die allerdings über keinen formellen Eigentumstitel, sondern lediglich über Besitz verfügen. Doch auch wenn in vielen afrikanischen und asiatischen Ländern Familien keine formellen Titel über das von ihnen genutzte Land besitzen, so ist durch die Nutzung des Landes und die Bestellung der Ackerflächen über Generationen hinweg das Landnutzungsrecht praktisch von den Familien ersessen worden und wird in diesen Gesellschaften so akzeptiert. Der Verkauf oder die langjährige Verpachtung dieses Landes durch den Staat beschädigt dadurch den Schutzbereich des Eigentums und die tradierten Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung.

Eigentum wird dabei als das umfassende Recht definiert, über Grundstücke innerhalb der Grenzen der Rechtsordnung nach freiem Ermessen zu bestimmen. Es ist gegen Übergriffe durch Staat oder Privatpersonen geschützt. Eigentum durch Ersitzung in diesem Sinne ist nicht nur ein Freiheitsrecht, sondern auch Ergebnis einer Lebensleistung und der Ertrag jahrelanger Arbeit. In Kontexten, in denen Menschen ihr Land genommen wird und ihre Eigentumsrechte nicht mehr gewährleistet sind, sind sie oft der Abhängigkeit ausgesetzt.

Eigentum ist sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene völkerrechtlich geschützt. So schützt etwa der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1966 in Artikel 11 das Recht auf angemesse Unterbringung und verbietet damit mittelbar das Vertreiben von Menschen aus ihren Behausungen. Auf regionaler Ebene schützen das Erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 21 der amerikanischen Menschenrechtskonvention sowie Artikel 14 der Banjul Charter ebenfalls das Eigentum. Lediglich die ASEAN Charter enthält keinen dahingehenden Schutz. Dieses Recht wird im Zuge der großflächigen Landnahme vielfach unterminiert. Dagegen vorzugehen wird für die Betroffenen zusätzlich erschwert, wenn Korruption in Verwaltung und Justiz die Inanspruchnahme wirksamer Rechtsmittel verhindert. Besonders betroffen sind in diesem Zusammenhang Frauen, die in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern faktisch kein Recht auf Eigentum haben. Daher sind vor allem die nationalen Regierungen und Verwaltungen aufgefordert, beim Verkauf oder bei der Verpachtung großflächigen Acker- und Weidelands die Eigentums- und Nutzungsrechte der ansässigen Bauern zu achten, ihre Teilhabe am weiteren Wertschöpfungsprozess sicherzustellen und die Verträge mit den Investoren dementsprechend auszugestalten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rahmen ihrer Außen- und Entwicklungspolitik weiterhin dafür einzusetzen, dass Besitz und Eigentum geschützt werden und insbesondere deutsche Auslandsvertretungen zur Beobachtung dieser Thematik angehalten werden;
2. in Staaten, in denen es zu gravierenden und systematischen Verstößen gegen das Recht auf Eigentum und tradierte Nutzungsrechte, einschließlich illegaler Landnahme, kommt, offiziell zu protestieren und das Recht auf Eigentum einzufordern;

3. Verstöße gegen das Recht auf Besitz und Eigentum im Rahmen ihres Menschenrechtsberichts verstärkt zu thematisieren;
4. Staaten, die über keine ausreichenden gesetzlichen Vorschriften zum Schutz von Besitz und Eigentum verfügen, dazu aufzufordern, diese Gesetzeslücken zu schließen und ihnen hierzu im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und rechtsstaatlicher Instrumente wie des Rechtsstaatsdialogs weiterhin Unterstützung bei der Ausgestaltung des Gesetzgebungsprozesses sowie dessen administrativer Umsetzung, etwa in den Bereichen Immobiliarrecht, Sachenrecht, Grundbuch-/Katasterwesen, Staatshaftungsrecht oder Entschädigungsregelungen, anzubieten;
5. im Rahmen von Good-Governance-Maßnahmen denjenigen Staaten Unterstützung beim Aufbau eines effektiven Justizwesens anzubieten, die Defizite bei der tatsächlichen Durchsetzung von Besitz und Eigentum aufweisen, und damit diese Länder in die Lage zu versetzen, sowohl den öffentlich-rechtlichen als auch den privatrechtlichen Schutz gegen unrechtmäßige Eingriffe in die Besitz- und Eigentumsrechte ihrer Bürger zu gewährleisten;
6. Staaten, in denen nur wenige Bürger über einen Großteil der Eigentumsrechte verfügen, dabei zu unterstützen, ein transparentes und rechtsstaatliches Vergabesystem zu errichten, das es ermöglicht, Eigentum und langfristige Bewirtschaftungsrechte zu erwerben und in diesem Zusammenhang besonders Frauen Hilfestellung anzubieten;
7. im Rahmen der bestehenden Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Partnerländer bei einer zukunftsorientierten Landnutzungsplanung zu unterstützen, welche die Ernährung der Bevölkerung erheblich verbessert sowie das Klima und die Ressourcen für nachkommende Generationen schont;
8. Regierungen bei der Vertragsgestaltung mit ausländischen Investoren dahingehend zu beraten, dass bei dem Verkauf oder der Verpachtung von Flächen die Belange der betroffenen ortsansässigen Bevölkerung und die Risiken für die Umwelt berücksichtigt werden;
9. deutsche Unternehmen bei nachhaltigen Investitionen in die Agrarwirtschaft von Entwicklungsländern aktiv zu unterstützen und sie für die Problematik der Landnahme weiter zu sensibilisieren;
10. sich gemeinsam mit den EU-Partnern auf der Ebene der Vereinten Nationen (VN) für ein Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte einzusetzen, das den Schutz des Eigentums vor unberechtigten Eingriffen durch private Dritte oder den Staat garantiert und angemessene Entschädigungen im Falle von Enteignungen vorschreibt;
11. das Recht auf Besitz und Eigentum im Rahmen des VN-Menschenrechtsrats zu thematisieren;
12. im Rahmen der FAO und anderer internationaler Initiativen weiterhin konstruktive Vorschläge bei der Ausgestaltung von freiwilligen Leitlinien zur eigentumsgerechten Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten und anderen natürlichen Ressourcen einzubringen.

Berlin, den 13. April 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Birgit Homburger und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333